

# La gestión comunal del agua potable en zonas rurales y la asistencia técnica municipal. Experiencia en el distrito de San Marcos, Ancash

**Juan Escate Caverro**  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
<juan.escate@yahoo.es>

## RESUMEN

Este estudio aborda la gestión comunal del servicio de agua potable y la asistencia técnica municipal a partir de datos recogidos en tres localidades del distrito de San Marcos durante los años 2006-2009. Plantea que la interrelación municipalidad-organización comunal brinda mayores posibilidades de sostenibilidad del servicio de agua potable rural, porque refuerza la dinámica de gestión local, legitima a las autoridades vigentes y promueve mayor identificación de la población.

**PALABRAS CLAVE:** San Marcos, agua potable, organización comunal, gestión comunal.

## Communal management of drinking water and municipal technical assistance in rural areas. Experience in the district of San Marcos, Ancash

## ABSTRACT

This study addresses the communal management of the drinking water service and municipal technical assistance, based on three rural communities located in the district of San Marcos during the period 2006 - 2009. The study suggests that the municipality - communal organization relation enhances the sustainability of the drinking water service because it reinforces the local management dynamic, legitimizes local authorities and fosters communal membership.

**KEYWORDS:** San Marcos, drinking water, communal organization, communal management.

## Generalidades en torno al agua potable en la zona rural

Las localidades rurales del Perú, es decir aquellas que tienen menos de 2000 habitantes, según la Ley General de Saneamiento (Ley N° 26668), han adolecido de manera casi permanente de un servicio de agua potable bajo las características físico-químicas necesarias para el adecuado consumo humano. No obstante, en las ocasiones que estas localidades han alcanzado dichas características, por lo general su sostenibilidad ha sido baja. Si bien la inversión en agua y saneamiento en las décadas de 1990 y 2000 fue grande<sup>1</sup>, la situación no mejoró sustancialmente acorde con los montos destinados<sup>2</sup>. Además es común aún observar que las obras (captaciones, reservorios, líneas de conducción, etc.) al no ser mantenidas por la comunidad se deterioran con el tiempo, lo que obliga a la ejecución de nuevas obras ante las pocas posibilidades de recuperación de lo construido anteriormente. Numerosos programas y proyectos así como las leyes, decretos y normas en los últimos años, han girado en torno a fortalecer la capacidad de gestión en los operadores locales rurales y a la promoción de la activa asesoría de los gobiernos locales.

Por esta razón, según su Ley Orgánica (Ley N° 27972), las municipalidades son las entidades responsables de organizar y reglamentar los servicios de agua y alcantarillado en sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento (Decreto Supremo N° 023-2005 VI-VIENDA) señala que los municipios distritales deben planificar y promover dichos servicios en el ámbito de pequeñas ciudades y zonas rurales, los cuales pueden administrar directamente o por medio de *operadores especializados* u *organizaciones comunales*<sup>3</sup>.

Sin embargo, la mayoría de municipalidades distritales deja a la libre decisión de las localidades del ámbi-

to rural la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento, no brindando la asesoría y acompañamiento que éstas necesitan.

De allí no es raro que en una encuesta realizada a 70 localidades rurales en 2003, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, determinara que en lo referente a sostenibilidad, 61.4% de los servicios en la región andina se encontraba en condición de deterioro, situación que era aun más grave en la región amazónica, donde el deterioro alcanzaba 42.3%, pero en el que además 15.4% de los servicios había colapsado.

## Enfoques sobre el agua potable basados en la oferta y la demanda

En la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas de 1977 de Mar del Plata (Argentina) se acordó que todos los pueblos tienen derecho al agua potable y se declaró la “Década Internacional del Agua Potable y el Saneamiento”. Para las zonas rurales el reto se planteó en la construcción de sistemas comunales de agua potable por parte de los gobiernos, quienes apoyados por la cooperación internacional comenzaron a construir sistemas de piletas públicas que se entregaban a la población organizada<sup>4</sup>. Este planteamiento de participación comunal recogía una definición de las Naciones Unidas, donde “el desarrollo de la comunidad es el proceso por el cual el propio pueblo participa en la planificación y de la realización de programas que se destinan a elevar su nivel de vida”<sup>5</sup>.

Sin embargo, y tal como lo apuntan diversos especialistas, los esquemas de organización y funcionamiento para las inversiones en agua y saneamiento se ejecutaron bajo modelos lineales de intervención con resultados poco satisfactorios para el sector agua y saneamiento<sup>6</sup>. Los programas tenían como referencia principal la infraestructura técnica de agua potable, donde lo social era secundario. Se propiciaba una limi-

1 En base a estimados del Ministerio de Economía y Finanzas, la inversión total para agua y saneamiento entre 1990 y 2005 fue de US\$ 43.3 mil millones sin contar inversiones a nivel municipal.

2 Situación que no es exclusiva para el Perú en la medida que especialistas a nivel mundial ya habían corroborado el fracaso del denominado “Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental 1981-1990” declarado por la ONU.

3 Según la normatividad del sector saneamiento, el *operador especializado* es una organización privada de carácter empresarial, que contratada por la municipalidad, realiza la prestación de los servicios de agua y saneamiento en una pequeña ciudad (poblaciones con 2,001 a 30,000 habitantes). En cambio, la *organización comunal* es una organización social elegida por la propia población, que presta los servicios en uno o más centros poblados del ámbito rural (poblaciones que no sobrepasan los 2,000 habitantes). Las *organizaciones comunales* pueden tomar el nombre de asociación de usuarios, junta administradora, comité de agua u otra denominación, y pueden —o en todo caso deberían— inscribirse en los Registros Públicos a fin de adquirir personería jurídica bajo el modelo de asociaciones civiles.

4 Es importante anotar que el proceso de construcción “nace” comunal en la medida que los sistemas no eran de agua a nivel domiciliario.

5 Citado por Ander Egg (1972).

6 Segerfeldt (2006) hace dura crítica a las inversiones de los Gobiernos -con financiamiento del Banco Mundial- en proyectos *monumentales* de agua, que “fracasaban rotundamente y rendían en el mejor de los casos, muy pocos beneficios (excepto para los políticos y las empresas constructoras)”.



tada participación de la comunidad en la toma de decisiones, falta de reconocimiento legal de las organizaciones, limitada capacitación para la gestión, operación y mantenimiento, además de exigirse a las comunidades una organización estándar. Este esquema organizativo vertical fue denominado *enfoque basado en la oferta*.

Tomando como referencia una ampliación de los principios de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de 1992 de Dublín (Irlanda), el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial desarrolló una serie de eventos en torno a lo que denominaron *enfoque basado en la demanda*<sup>7</sup>, de los cuales se desprendieron algunas ideas claves:

- Los miembros de la comunidad toman decisiones con conocimientos sobre: participar en los proyectos, opciones técnicas para los sistemas de agua, cuándo y cómo se prestan los servicios, cómo se administran los fondos y cuentas, y cómo se operan y mantienen los servicios.
- El Gobierno debe tener un rol facilitador con políticas y estrategias claras.
- Crear un ambiente propicio para la participación de un amplio rango de proveedores de bienes, servicios y asistencia técnica.
- Se ofrece a la comunidad amplia información y se adoptan procedimientos para facilitar las decisiones colectivas dentro y fuera de la comunidad y otros actores<sup>8</sup>.

Más adelante, la Organización Panamericana de la Salud – OPS (2003) en su preocupación por lograr un nivel óptimo para el servicio de agua potable, difundió el concepto de “Agua Segura”, que agrupaba seis ideas principales: es decir que el agua además de que tenga la *calidad* necesaria (apta para el consumo humano y que no genere enfermedades), sea suministrada en la *cantidad* necesaria y con *continuidad, cobertura, costo*, y que en las comunidades exista *cultura hídrica*<sup>9</sup>.

### Municipalidades, comunidades rurales y gestión comunal en el Perú

Como lo señalan Castillo y Vera (1998), la relación entre las municipalidades y las comunidades se han es-

tablecido a través de vínculos formales e informales en un ambiente de cambios de ambas instituciones, las municipalidades son las que presentan mayores modificaciones en el marco de la modernización del Estado, especialmente a partir de 1984, y estas relaciones están mediadas por los factores culturales propios de cada región peruana.

La gestión comunal desde las ciencias sociales ha sido bastante estudiada desde la organización campesina, y ahí es donde Castillo y Vera toman en cuenta que para plantear propuestas sobre gestión comunal de agua potable es indispensable hacer un deslinde de conceptos. Ambos autores recogiendo aportes de Moosbrucker (1990) y Gonzales de Olarte (1994) delimitan a la comunidad campesina como una determinada forma de organización de familias en el área rural, especialmente en el centro y sur de los Andes peruanos, compartiendo identidad común y siendo propietarios de recursos económicos como tierras, pastos o agua y que componen una determinada forma social y económica en un contexto de pobreza y supervivencia. Su particularidad frente a la estructura gubernamental radica en que estas comunidades pueden estar ubicadas bajo la jurisdicción de uno o más distritos, pudiendo incluso tener más extensión que éstos. Pero que también hay comunidades campesinas que luego de gestiones y alianzas políticas han sido reconocidas como distritos o como municipalidades de centro poblado<sup>10</sup>.

Aquí es donde parten los problemas conceptuales en el sector agua y saneamiento porque la comunidad campesina se desarrolla en un contexto sociocultural específico, que es confundida por autoridades y/o especialistas sectoriales, promotores sociales o investigadores diversos con la municipalidad distrital o las municipalidades de centro poblado, instituciones que se orientan a instancias de poder demarcados política y geográficamente. Pero también sectorialmente se confunde a la comunidad campesina con las organizaciones locales (juntas vecinales, juntas de regantes, etc.) existentes en los caseríos, anexos o barrios. Bajo esta situación, adicionalmente el sector agua y saneamiento emplea la denominación *organización comunal* para denominar al prestador local de servicios de agua

7 Las conferencias fueron las de Colombo (Sri Lanka, 1994), Mangochi (Malawi, 1997), Chiang Mai (Tailandia, 1998) y Washington (EE.UU., 1998).

8 Programa de Agua y Saneamiento (1998).

9 La cultura hídrica “implica el compromiso de valorar y preservar el recurso, utilizándolo con responsabilidad en todas las actividades, bajo un esquema de desarrollo sustentable” (OPS, Op. Cit.).

10 Las municipalidades de centro poblado son reconocidas por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1994. Anteriormente se denominaban municipalidad de centro poblado menor.

y saneamiento en las zonas rurales, tal como se define en la Ley General de Servicios de Saneamiento<sup>11</sup>.

De Althaus (1986) indicó que el bajo dinamismo y debilidad de las municipalidades rurales estaba fuertemente vinculado al igualmente bajo dinamismo y debilidad económica local, situación que fue cambiando con la asignación de los fondos de compensación municipal y por la llegada de recursos provenientes de extracciones mineras. En ese aspecto la subdivisión de municipalidades, la creación de municipalidades de centro poblado y la consecuente creación de nuevos gobiernos en el área rural andina —como lo plantearon Del Castillo (1992) y Marcos (1994)— estarían más ligadas al manejo de los recursos económicos externos a los que tienen acceso las comunidades. Otras variables importantes serían la disponibilidad de recursos, las vías de comunicación hacia las instancias de poder local, niveles de educación formal, etc.

En tres estudios de caso presentados por Castillo y Vera, se concluyó que la participación de la municipalidad distrital en la gestión comunal del agua potable, pasaba por cuatro elementos:

- El municipio participaba con un porcentaje entre 5 y 15% de los costos del sistema de agua potable.
- Brindaba asistencia técnica pero de manera eventual.
- Apoyaba a las comunidades en casos de emergencia.
- Promovía la participación de la población de manera heterogénea, orientada a la sostenibilidad.

A partir de esa experiencia, entre las conclusiones sobre el papel de las municipalidades distritales para asegurar la sostenibilidad de los servicios en la zona rural, se planteaba que:

- Las municipalidades representaban la instancia de decisión política y administrativa más cercana a las comunidades, por lo que era indispensable mejorar sus relaciones y coordinaciones.
- Las municipalidades disponen de recursos económicos y deberían acordar y destinar algunos montos específicos para el saneamiento rural en general.
- Las municipalidades están más cerca de la comunidad, por lo que deberían brindar asistencia técnica a los administradores del servicio de agua en las

zonas rurales, recomendándose la implementación de una unidad técnica especializada.

- Las municipalidades deberían brindar acciones de apoyo en la supervisión de los diversos proyectos que se ejecuten en su jurisdicción en coordinación con otras entidades<sup>12</sup>.

### El distrito de San Marcos y las localidades seleccionadas

Para el estudio de caso, se seleccionó el distrito de San Marcos para analizar la gestión comunal del agua. Este distrito está ubicado en la zona meridional de la provincia de Huari, en la región Ancash. La mayoría de sus habitantes habla castellano y quechua, pero es este último idioma el que predomina en la zona rural. La capital del distrito es la ciudad de San Marcos que se ubica a 2,964 metros sobre el nivel del mar. Según el censo de 2007, la población distrital alcanza los 13,607 habitantes, de los cuales cerca de 72.5 % se ubica en las 35 localidades o caseríos de la zona rural, el distrito tiene cinco centros pobladores.

Las tres localidades seleccionadas para el estudio en la zona rural fueron: Cocha, Mayu y Yaku<sup>13</sup>, las cuales se ubican en las quebradas de la margen derecha del río Mosna, compartiendo muchas características. Por ejemplo, la mayoría de sus habitantes se agrupan en núcleos poblacionales concentrados, sus viviendas están hechas con muros de tierra compactada, tapiales o adobones con techos de teja o calamina y cuentan con amplios espacios destinados a huertos familiares. Las actividades económicas predominantes son la agricultura y crianza de ganado ovino en primer lugar, mientras que en menor grado se encuentran la producción textil artesanal y, como complemento al ingreso familiar, la crianza de aves de corral y el hilado artesanal, practicado generalmente por las madres de familia.

Sin embargo, las actividades económicas se han ido modificando rápidamente desde inicios de siglo XXI por la explotación minera del yacimiento de Antamina, ubicado en el sector nororiental del distrito y del cual se extrae principalmente cobre y zinc<sup>14</sup>. La venta de terrenos, equipos e implementos así como la prestación de servicios diversos a la empresa minera generan

11 En el presente trabajo y para evitar confusiones, se empleará el término *Organización comunal prestadora* para dar referencia a la organización que gestiona el servicio de agua potable en zonas rurales

12 Castillo y Vera, Op. cit.

13 Los nombres de los caseríos han sido modificados para el estudio de campo.

14 La explotación del yacimiento minero está bajo la responsabilidad de la compañía minera Antamina S.A. la cual produce diversos concentrados de mineral, entre los que destaca el cobre y el zinc pero también molibdeno, plata y plomo.

de manera permanente nuevos ingresos y constantes cambios en el aspecto económico de las familias<sup>15</sup>.

### La Unidad Municipal de Agua y Saneamiento - UMAS

En vista de las necesidades de agua y saneamiento en la zona rural, la municipalidad distrital de San Marcos creó en 2009 la Unidad Municipal de Agua y Saneamiento (UMAS), sobre la base de la experiencia de un proyecto de cooperación técnica internacional, y está constituida por tres áreas: gestión, técnica y educación sanitaria.

De acuerdo a los planteamientos iniciales, sus funciones en el tema de gestión serían las de promover y registrar a las *organizaciones comunales prestadoras* y brindar asistencia especializada en general. En los aspectos técnicos, la UMAS tendría que supervisar la operación y mantenimiento de los sistemas, realizar coordinaciones con el sector salud para el monitoreo y control de la calidad del agua, realizar diagnósticos y expedientes técnicos y dar opinión sobre la viabilidad de la ejecución de las obras. Finalmente, en educación sanitaria, las responsabilidades estarían orientadas a capacitar a las organizaciones en el desarrollo de campañas de sensibilización para la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, desinfección del agua, correcta disposición de excretas, uso adecuado del agua, disposición adecuada de residuos sólidos, higiene del hogar e higiene personal.

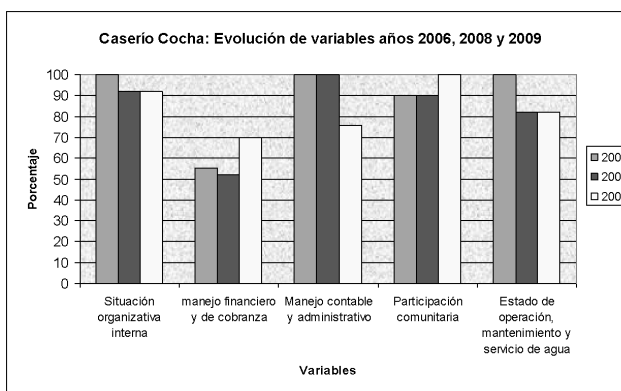
Con todo ello, y a pesar de las dificultades existentes a lo largo de los años 2006 y 2009, la UMAS pudo mantenerse y cumplir una labor de asistencia, tratando de suplir las carencias de asistencia existentes. En 2008, la UMAS tenía 26 *organizaciones comunales prestadoras* inscritas con sus respectivos consejos directivos, además de evaluaciones periódicas de cada una de ellas. Empero, estas evaluaciones no se desarrollaban regularmente en todos los caseríos debido a las dificultades de transporte local y al bajo presupuesto asignado.

### La gestión comunal en los caseríos entre 2006 y 2009

Para un análisis de lo que podría definirse como una adecuada gestión del servicio de agua potable rural, se realizó un recojo de información aplicándose una ficha

de evaluación en los tres caseríos seleccionados durante los años 2006, 2008 y 2009. Esta ficha se basaba en tres propuestas de evaluación de *organizaciones comunales prestadoras* sugeridas por Zegarra y otros (2007), reestructuradas teniendo presente siete indicadores vinculados a la rendición de cuentas que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento —a través de la R.M. N° 608-2008-Vivienda— propuso para que los gobiernos locales vigilen permanentemente los servicios de agua y saneamiento. De manera complementaria se aplicaron también entrevistas y grupos focales a actores claves y población de los caseríos. Para el caso de los caseríos seleccionados, se puede observar que en líneas generales, el caserío Cocha había recibido asesoría más constante por parte de la UMAS durante los años de la investigación, a su vez Mayu recibió asistencia paulatina y creciente en este mismo período, mientras que Yaku a lo sumo tuvo solo escasos contactos a nivel central.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DE VARIABLES EN CASERÍO COCHA



Fuente: Elaboración propia.

Procesando la información de campo puede apreciarse en un primer cuadro resumen (Cuadro 1), que el caserío Cocha inicia con un buen promedio general la gestión en el año 2006, pero éste decae levemente en los años siguientes iniciado en parte por problemas en el accionar de los dirigentes, a opinión de sus usuarios. Ello trae consigo otros cambios, que si se observan con detenimiento puede corresponder a una auto-ajuste comunal para el funcionamiento del servicio de agua potable. Por ejemplo, baja el promedio de reuniones del Consejo Directivo (Variable:

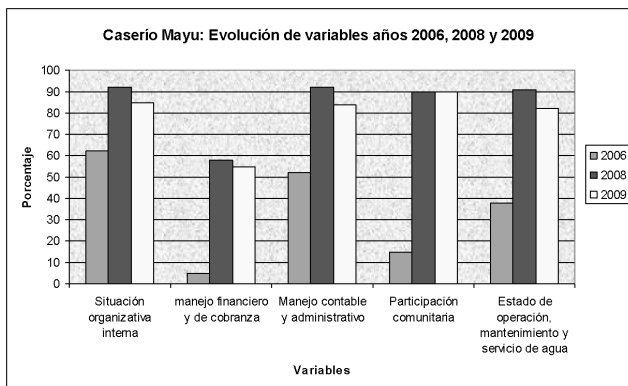
15 Guillermo Salas Carreño (2010) denomina como “embriaguez del Canon minero” a la situación presentada en San Marcos a partir del año 2006 con la primera llegada importante del Canon minero y sus repercusiones en todos los aspectos.



Situación organizativa interna), hay retraso de registros en el libro de caja y el operador del sistema pasa a ser *ad honorem* para evitar problemas con los pobladores (Variable: Manejo contable y administrativo), pero en cambio aumenta favorablemente el pago y la cuota familiar (Variable: Manejo financiero y de cobranza), se incrementa la participación comunal y la fiscalización se hace más constante (Variable: Participación comunitaria).

Es decir, puede entenderse una búsqueda de equilibrio: ante el agotamiento de los dirigentes, la comunidad busca nuevas salidas, mayor pago, mayor fiscalización pero en un nivel que le permita a los nuevos dirigentes incorporarse a la dinámica sin que la labor de gestión se convierta en una carga. Podría verse que se “sacrifica” algunos aspectos para que la gestión comunal del agua potable no decaiga. Hay que anotar también que estas adecuaciones se han originado precisamente cuando la asistencia técnica de la UMAS había bajado en el caserío.

CUADRO 2  
EVOLUCIÓN DE VARIABLES EN CASERÍO MAYU



Fuente: Elaboración propia.

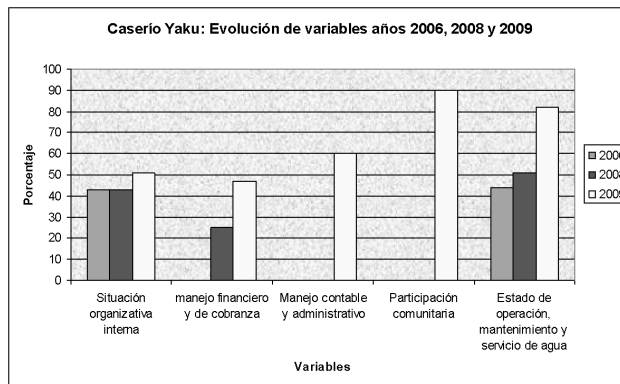
El caso de Mayu es particular (Cuadro 2), porque a la par que la UMAS fue incrementando su accionar en la localidad, también ha tenido la ejecución de obras de agua potable, que relevó el tema del servicio domiciliario en 2008. Pese a ello, en los porcentajes evaluados, puede notarse que en su promedio de gestión los valores se incrementaron positivamente en 2008 para caer levemente en 2009.

Definitivamente el acompañamiento de la UMAS y de la ejecución de obras impulsó la regularización de los trámites y documentación de la *organización comunal prestadora*, lo que significó un avance sustancial: inscripción ante la municipalidad, registros en el libro

de actas y elaboración de plan de trabajo son aspectos importantes de este proceso (Variable: Situación organizativa interna). Empero nuevamente, al igual que en el caserío Cocha, el ritmo de reuniones del Consejo Directivo de Mayu disminuyó, lo que podría dar a entender que el ritmo de una reunión mensual es demasiado y que ésta debe realizarse cada dos o tres meses. Nuevamente habría aquí una auto-regulación comunal.

En los demás indicadores, los valores suben considerablemente en relación con los datos iniciales. Las variables de Manejo financiero y de cobranza, Manejo contable y administrativo y hasta el Estado de operación y mantenimiento se incrementa bastante, coincidiendo con la asistencia municipal, lo que brinda una buena idea de la receptividad y del aprendizaje de los dirigentes. Igualmente la participación comunitaria aumenta considerablemente, aunque hay que recordar como se ha mencionado, que evidentemente la ejecución de obras de ampliación del servicio, ha ayudado a generar una mayor motivación e interés de la población en torno al agua potable.

CUADRO 3  
EVOLUCIÓN DE VARIABLES EN CASERÍO YAKU



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el caserío Yaku (Cuadro 3) es el único que muestra un creciente aumento en sus porcentajes de evaluación de gestión, aunque éstos son todavía relativamente bajos. En el caserío puede observarse una incipiente reorganización comunal (Variable: Situación organizativa interna) que se basa en propiciar el involucramiento de la población en torno al agua potable y que se percibe en la mayor asistencia de los usuarios a las asambleas generales (Variable: Participación comunitaria) y en el impulso por generar mayor recaudación de ingresos económicos para el servicio,

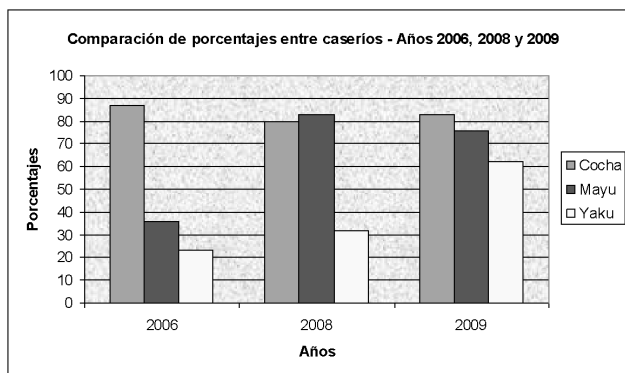
sea a través de las cuotas familiares o de aportes extraordinarios (Variable: Manejo financiero y de cobranza).

Estos cambios que se generan sin una participación cercana de la UMAS, aparecen como respuestas —y exigencias— de la población hacia sus dirigentes y la municipalidad, a fin de generar la llegada de los proyectos de mejoramiento de infraestructura sanitaria. Pues parten de mejoras básicas en el ingreso económico y actividades vinculadas (aporte de dinero o registro en libro de caja, por ejemplo), más que en una propuesta integral de consolidación organizativa comunal en la medida que elementos como inscripción de la organización en el registro municipal, existencia de estatuto, reuniones periódicas del Consejo Directivo o existencia de personal operativo, no cambian a través de los años. Es decir, ha mejorado en elementos básicos y aparentemente sencillos, pero la *organización comunal prestadora* no ha dado un salto cualitativo relevante.

### Comparaciones entre caseríos

Es interesante también hacer un cruce comparativo entre los caseríos para observar disparidades y similitudes en la evaluación de las variables seleccionadas en cada año.

CUADRO 4  
COMPARACIÓN DE PORCENTAJES GENERALES ALCANZADOS ENTRE CASERÍOS

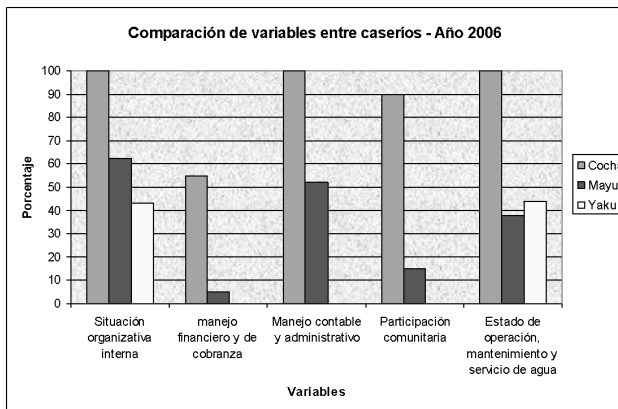


Fuente: Elaboración propia.

Entre los caseríos, Cocha muestra una positiva regularidad en sus porcentajes generales de gestión al alcanzar un promedio superior al 80% de lo esperado, seguido de Mayu cuyo proceso de fortalecimiento precisamente se retoma el 2008, año en el que incluso supera ligeramente a Cocha en el balance general. Yaku en cambio inicia un proceso casi solitario e in-

dependiente en el 2009, impulsado en parte por todo el proceso de obras a nivel distrital y la exigencia de su propia población.

CUADRO 5  
COMPARACIÓN DE VARIABLES – AÑO 2006



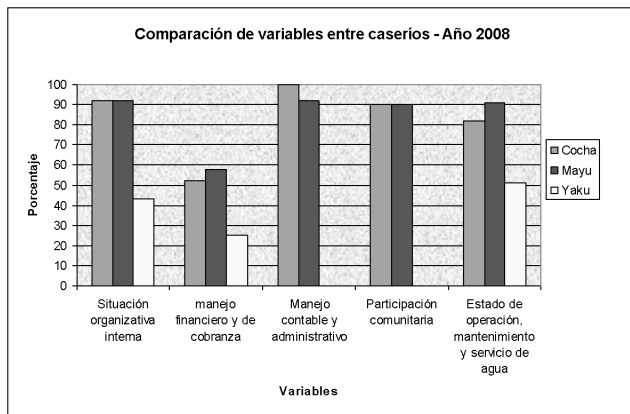
Fuente: Elaboración propia.

Observando en detalle la comparación de variables para el año 2006 (Cuadro 5), puede apreciarse las grandes disparidades, donde Cocha marca una gran distancia en todos los aspectos. Ese año, Mayu mantiene discretos valores destacando como sus variables más altas la de situación organizativa interna y el de manejo contable, pues para ese tiempo la *organización comunal prestadora* ya había cumplido con los requisitos básicos de inscripción y funcionamiento. En cambio Yaku solamente mantiene valores en situación organizativa, pues tenía una organización formada pero no en funcionamiento adecuado, y en la operación del sistema, en la medida que este proceso es obligatorio para disponer de agua (no necesariamente potable) en los hogares.

Para el año 2008 (Cuadro 6), se aprecia el gran avance logrado por Mayu que iguala e incluso supera en algunas variables a Cocha, coincidiendo con el proceso de fortalecimiento comunal externo. En este mismo año, los porcentajes para Yaku son casi similares con la particularidad de la aparición de un incipiente proceso de manejo financiero.

Finalmente, para 2009 (Cuadro 7), tanto Cocha como Yaku se mantienen con niveles altos, lo más destacable es el repunte de Yaku en todas sus variables. No obstante se aprecia que su crecimiento no es parejo como los demás, pues los valores más altos son participación ciudadana y el estado de la operación del sistema, que responden a la necesidad de exigir

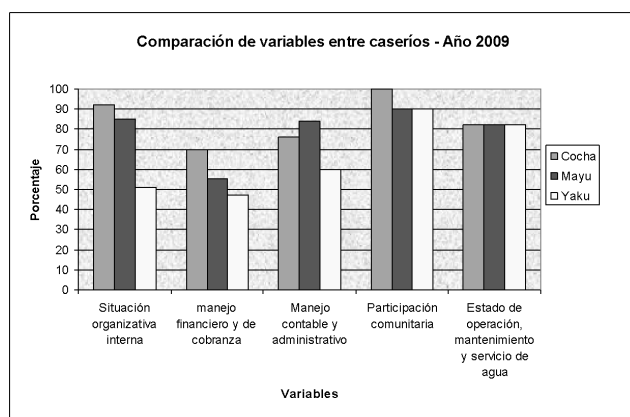
CUADRO 6  
COMPARACIÓN DE VARIABLES – AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia.

mejoras en el servicio de parte de la población (a través de las asambleas comunales) y tener mayor trabajo técnico para proveer de agua a las familias. En cambio el crecimiento no es tan alto en la situación organizativa y en los manejos financiero y contable, que al fin y al cabo serían los más importantes para asegurar la sostenibilidad de un buen servicio de agua. Aquí es donde se nota que el aparente crecimiento “independiente” de Yaku, requeriría de una asistencia técnica especializada.

CUADRO 7  
COMPARACIÓN DE VARIABLES – AÑO 2009



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la aplicación de la ficha de evaluación se aprecia que los caseríos que han tenido mayor labor de asistencia técnica con la UMAS, han desarrollado una gestión constante y más comprometida en agua potable y saneamiento, lo que les ha permitido superar incluso algunos problemas de dirigentes. Cocha es el

mejor ejemplo de una organización más consolidada y que se mantiene con una buena gestión del servicio. Mayu muestra interesantes avances de mejoras cualitativas y cuantitativas, aunque éstas se desarrollaron dentro de un proceso de construcción y rehabilitación de infraestructura sanitaria. Mientras que Yaku es la que menores avances ha tenido, aunque el contexto de obras municipales, ha propiciado que sus dirigentes en los últimos meses tengan un acercamiento más cercano a la municipalidad y, por ende, a la UMAS.

Adicionalmente se puede notar que a pesar de que las dos primeras organizaciones (Cocha y Mayu) han alcanzado un interesante trabajo organizativo, se observa una ligera disminución de valores en las fichas aplicadas, desde 2006 a 2009. Esto implicaría que las propias organizaciones comunales prestadoras se autorregulan y que los valores estándar esperados para esta autorregulación —calculado por las ONG y el Gobierno nacional— son menores a lo que esperaba. Este hecho, ayuda mucho a ir afinando los roles que cada actor debe cumplir para el óptimo funcionamiento de los servicios. Por ejemplo, no se debe esperar reuniones mensuales de los Consejos Directivos de las organizaciones comunales prestadoras, pues si están ya tienen bien claras sus funciones y tareas, la propia dinámica interna los llevaría a espaciar dichas reuniones cada tres meses.

### Percepciones de la población

Si intentáramos armar un modelo ideal respecto a la fórmula para alcanzar el “Agua Segura” en la zona rural basándonos en lo propuesto por la OPS, podríamos pensar en un esquema circular donde a partir del *costo* —entendiendo que el agua es un bien económico y social— se sustentaría la *cobertura*, la *cantidad* y la *continuidad*, en la medida que si hay un soporte financiero la gestión favorecería —de varias maneras— la realización de obras de infraestructura sanitaria (captaciones, reservorios y redes) y una adecuada operación y mantenimiento de los sistemas que asegurase un volumen necesario del agua durante las 24 horas del día. Una vez cubierta esta demanda, la propia organización fortalecida se aseguraría de la *calidad* del agua suministrada clorándola y desinfectando los sistemas, situación que permitiría y avalaría el fomento de una *cultura hídrica* de cuidado del agua y de respeto al cumplimiento de los derechos y deberes en torno al agua potable. De esta forma, la *cultura hídrica* promovería el cumplimiento





de las obligaciones de pago, con lo que el círculo se retroalimentaría de manera permanente. Este mismo modelo, bajo un esquema piramidal mostraría al *costo* como una base sobre la que se asientan la *cobertura*, la *cantidad* y la *continuidad*, mientras que éstas sustentarían la *calidad* y por último la *cultura hídrica*.



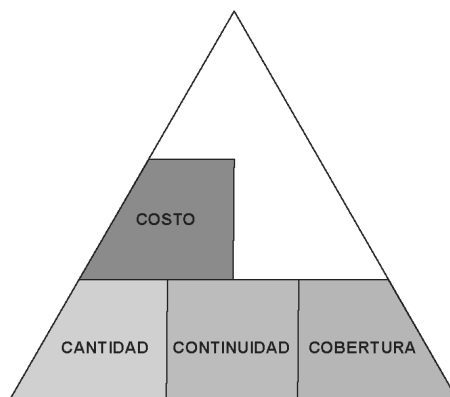
Modelo circular ideal



Modelo piramidal ideal



Modelo piramidal Cocha y Mayu



Modelo piramidal Yaku

En primer lugar y basado en las opiniones y percepciones recogidas en los tres caseríos, Cocha y Mayu son los que muestran todos los elementos del agua segura, aunque con un orden piramidal distinto al modelo ideal planteado líneas arriba. Para estos dos caseríos, la base de la pirámide está constituida por *cantidad* y *continuidad* a la que hacen referencia insistentemente cuando hablan acerca del servicio recibido (“El agua está bien” o “siempre llega” son afirmaciones recurrentes). Junto a ellos está el aspecto de *cobertura* que es difundido en el discurso municipal para todo el distrito. Luego de ello está la *calidad* y el *costo* cuando se señala el uso de cloro y el pago por el servicio, que son comentados cuando se opina sobre la asistencia municipal.

“Se paga una cuota para que funcione el servicio” o “cuando saben que va a venir (haciendo referencia a la UMAS) todos empiezan a pagar” son algunas de las frases que surgen en la reflexión de estos caseríos.

Finalmente, en última instancia, aparece el tema de *cultura hídrica* cuando se comenta “Debemos ver que no se malgaste el agua”, o “que no rieguen las chacras con el agua”, afirmaciones que no son comunes de encontrar en el discurso general cotidiano pero a la que sí se hace alusiones en Cocha y Mayu cuando se profundiza la reflexión en torno a las condiciones para asegurar un buen servicio de agua potable.

En Yaku, en cambio, la misma estructura piramidal muestra vacíos a pesar que al igual que sus predecesoras, tiene una base de *cantidad*, *continuidad* y *cobertura*. Pero la diferencia radica en que si bien Cocha y Mayu las señalan como condiciones positivas, en Yaku la ausencia de satisfacción por el servicio hace que se mencione de manera frecuente: “y en varios sectores ya no llega (el agua)”, “entonces tenemos que agarrar en balde y estar llevando de un lado para otro”.

La referencia al *costo* es generalmente baja y también se basa en la ausencia de compromisos: “nosotros no pagamos por el servicio de agua, así nomás tenemos”, es una frase que con algunas modificaciones es común recopilar en Yaku. De forma aún más preocupante está el tema de *cultura hídrica*, que no está presente en el discurso local donde la prioridad solo es contar con agua potable permanente “de alguna manera”.

Viendo los esquemas elaborados se hace evidente que la mención de ejemplos y condiciones para el aseguramiento del agua para consumo humano parte al menos del acercamiento municipal, pues siempre la mención a las condiciones del agua segura en Cocha y Mayu están vinculadas a la UMAS. Contrariamente, por ausencia de esta asistencia en Yaku y las bajas condiciones del servicio, no se llegan a mencionar o a poner en discusión comunal aspectos en este caserío que vayan más allá de las instalaciones y volumen de agua suministrado. Esto demostraría que solamente el hecho de interrelación municipal sirve para llevar por lo menos unos conocimientos nuevos al ámbito comu-

nal o abrir la discusión más allá de ideas básicas de suministro del agua potable.

### Comentarios finales

A partir de la experiencia recopilada es posible proyectarnos para que las localidades rurales puedan llegar a contar con agua segura, pues los aspectos de cantidad, continuidad y cobertura son aquellos que, desde que se aplicaba el *enfoque basado en la oferta*, ya estaban casi asegurados con la ejecución de obras públicas, a lo menos inmediatamente después de su inauguración: se construían sistemas y redes de agua, se instalaban conexiones domiciliarias y se cercioraba que los volúmenes de agua captados sean los necesarios para atender a la población usuaria<sup>16</sup>, y que generalmente son los priorizados desde una mirada técnica de ingeniería. Más bien los aspectos de costo, calidad y cultura hídrica, que precisamente son los que asegurarían la sostenibilidad del servicio, son los más trabajados bajo el *enfoque basado en la demanda*.

Si observamos los casos de Cocha y Mayu, veremos que tanto el aspecto de gestión como sus conocimientos sobre la necesidad de desinfección (calidad), cuidado del agua (cultura hídrica) y cumplimiento de las obligaciones (costo) están presentes en su discurso, no totalmente en el nivel deseado, pero sí en sus aspectos básicos. El hecho concreto de que el servicio de agua en estos caseríos se haya mantenido en términos promedio (con participación comunitaria, estándares de agua correctos o recursos económicos ahorrados), al menos por tres años, supera los doce meses estimados por los especialistas como para que una *organización comunal prestadora* decaiga en su funcionamiento.

Es de asumir que con un trabajo más amplio y sostenido de gestión comunal pueden mejorarse los niveles encontrados en Cocha y Mayu, asegurándose una provisión del servicio de agua potable segura, óptima, tal como lo señala la OPS. Precisamente entre los elementos que han permitido a las *organizaciones comunales prestadoras* seleccionadas alcanzar una mejora en sus servicios de agua potable, hay tres aspectos clave que destacan.

El primero es el *reconocimiento y membresía con respecto a su organización comunal prestadora*, pues el hecho de organizarse para la satisfacción de una necesidad básica hace que los pobladores identifiquen grupos de dirigentes especializados en el servicio de agua

potable, que cuando cumplen con sus obligaciones, adquieren presencia y respeto frente a la comunidad en su conjunto. Esto genera que la población demuestre identidad e identificación con su organización, lo que les refuerza en sus compromisos como usuarios activos.

El segundo aspecto es la *participación y la creación de espacios de poder* propiciada especialmente desde las asambleas generales. Ello debido a que la apropiación comunal respecto a su *organización comunal prestadora* impulsa que en los espacios de decisión en torno al agua potable se conviertan en instancias donde la propia comunidad enfrenta y responde frente a errores, abusos y malas gestiones de otro tipo de autoridades e instancias diversas. Es decir, existe un cierto nivel de empoderamiento local como para distinguir cuando se hace una correcta o incorrecta obra de infraestructura sanitaria o se dispone de una normativa que atenta a los intereses del servicio público de agua potable.

El tercer aspecto es la *comunicación y asistencia municipal*, que se traduce y reconoce localmente a través de la UMAS, cuyo accionar dinamiza los procesos antes señalados, pues por medio de este respaldo es que se refuerza la imagen y conocimientos de los consejos directivos de las *organizaciones comunales prestadoras*, se ejercitan prácticas normativas y de gestión del agua, y les acompaña en los procesos organizativos y aquellos de vigilancia y sanción. Este aspecto es clave porque aquellos espacios de comunicación y asistencia municipal evitan que la organización decaiga y con el tiempo desaparezca, como es de común apreciación por los expertos sectoriales.

Los indicadores de gestión y las opiniones vertidas en los caseríos de Cocha y Mayu respaldan que su accionar se ha visto fortalecido en ese aspecto (“Nos recomendó que formáramos una asociación, vinieron a orientarnos, dirigirnos, enseñarnos cómo debemos trabajar”, “Nos ha ayudado en el cambio de dirigentes”, “Cuando saben que va a venir [la UMAS] todos empiezan a pagar”, son algunas de las frases más recurrentes en este aspecto). En el lado opuesto es precisamente en Yaku donde la ausencia municipal hace que la propia población solicite dicho respaldo al observar lo que acontece en otras localidades del distrito.

Como se aprecia, desde diversos puntos de vista el caso de San Marcos nos acerca a lo que podría ser una adecuada gestión del agua en zonas rurales y aunque no es una experiencia muy extensa, permite vislumbrar algunas posibilidades de alcanzar el agua segura en el Perú.

16 Esto teniendo en cuenta que en la zona andina la provisión de agua es bastante favorable.

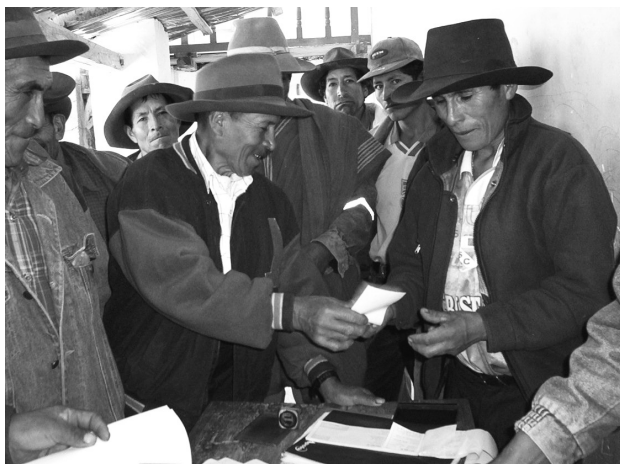




Ubicación de distrito de San Marcos y sus principales localidades, dentro de la provincia de Huari, departamento de Ancash, Perú.



Vista general de la ciudad de San Marcos, capital del distrito del mismo nombre. Ciudad ubicada en el "Callejón de Conchucos" a orillas del río Mosna. Año 2001.



Gestión local del agua: Empadronamiento de usuarios en zona rural. Año 2003.



Gestión local del agua: Faena comunal para protección de captación de agua en zona rural. Año 2003.

## Referencias bibliográficas

- ANDER EGG, Ezequiel (1972). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- CASTILLO, Óscar y Rafael VERA (1998). *Descentralización, gobierno local saneamiento básico rural. Un estudio de caso en el Perú*. Lima: PAS.
- DE ALTHAUS, Jaime (1986). *Realidad de las municipalidades en el Perú: Bases para una política de descentralización y fortalecimiento institucional*. Lima: Fundación F. Ebert / PROCOMUN.
- DEL CASTILLO, Laureano (1992). “¿Tienen futuro las comunidades campesinas?”, en *Debate Agrario N° 14*. Lima: CEPES.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín, Teobaldo PINZÁS y Carolina TRIVELLI (1994). *Descentralización fiscal y regionalización. Serie: Documentos de Trabajo N° 184*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARCOS, Jaime (1992). “Disolución de las comunidades y dinámica municipio-comunidad”, en: *Debate Agrario N° 19*. Lima: CEPES.
- MOOSBRUCKER, Harald (1990). *La economía campesina y el concepto comunidad. Un enfoque crítico*. Colección mínima 19. Lima: IEP.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2003). *Agua, no la tenemos tan segura: Día Interamericano del Agua: primer sábado de octubre: 4 de octubre de 2003*. Lima: CEPIS.
- PROGRAMA AGUA Y SANEAMIENTO (1998). *Mensajes importantes sobre el enfoque basado en la demanda. Conferencia sobre saneamiento básico rural 5-8 de mayo 1998 Washington DC, EE.UU.* Lima: BM/PAS.
- SALAS CARREÑO, Guillermo (2010). “La embriaguez del canon minero. La política distrital de San Marcos a doce años de la presencia de Antamina”, en *Antropologica, Año XXVIII, N° 28*. Lima: Pontificia Universidad Católica.
- SEGERFELDT, Fredrik (2006). *Agua privada para todos. Cómo la empresa y el mercado pueden solucionar la crisis mundial del agua*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).
- ZEGARRA, Carmen, Teodoro DURÁN y Alcira BLAS (2007). *Manual de organización, funciones y procedimientos para una unidad municipal de agua potable y saneamiento*. Lima: ACIDI-SUM Canadá.